

Joaquín Nieto

*Secretario confederal de medio ambiente de Comisiones Obreras
y presidente de la Fundación laboral internacional SUSTAINLABOUR*

Ana Belén Sánchez

Técnica del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud ISTAS-CCOO

1/ Contexto

La Conferencia de Nairobi sobre Cambio Climático, COP12/MOP2, tenía por objetivo principal fijar el recorrido de los acuerdos de la Conferencia de Montreal que decidió dar continuidad al proceso de Kyoto después de su primer periodo de cumplimiento que termina en 2012, para continuar reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero cuya concentración en la atmósfera está provocando un cambio climático. La Conferencia ha optado por un calendario de forma que en 2009 puedan estar completados los nuevos acuerdos, contenidos y procedimientos tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

Varios son los acontecimientos que han planeado sobre la Cumbre de Nairobi, influyendo en sus resultados: el Informe Stern sobre las consecuencias económicas del cambio climático, los resultados de las elecciones norteamericanas, o los efectos de los disturbios climáticos sobre algunas de las áreas del mundo más vulnerables, como es el caso de África, que albergaba la Conferencia.

Hace tan solo unas semanas se hizo público el llamado “Informe Stern”, dirigido por Nicolás Stern, anterior economista jefe del banco mundial y actual consejero del gobierno británico, sobre la economía del cambio climático. Entre sus conclusiones destaca que el coste de los efectos del cambio climático debido a la falta de acción puede suponer una caída del Producto Interior Bruto de entre el 5 y el 20%, lo que representaría una catástrofe económica colosal, mientras que la puesta en marcha de las medidas de mitigación para evitar un aumento de más de 2 grados centígrados la temperatura media de la tierra sería del 1% del PIB mundial. Este informe, también enuncia cuales serán las consecuencias del cambio climático en diversas regiones del mundo, si se llega a superar dicho aumento de temperatura, límite que se considera como máximo para que la adaptación sea posible, aunque con costosas consecuencias. Algunos de estos datos ya eran conocidos desde algún tiempo, pero la fuente económica de la que proceden y sus conclusiones económicas han evidenciado la necesidad urgente de tomar medidas para reducir las emisiones que serán más costosas cuanto más tiempo pase.

Por otra parte, durante la primera semana de la conferencia tuvieron lugar las elecciones en Estados Unidos para elegir a los nuevos senadores y representantes de la cámara. La clara derrota de la Administración Bush, al servicio del lobby petrolero y enemiga acérrima del Protocolo de Kyoto, unida a la cantidad de sectores e instituciones americanas que se vienen pronunciando en favor del Protocolo, ha acelerado la creencia de que un cierto cambio en la posición norteamericana está muy cerca. Tres influyentes senadores norteamericanos han dirigido durante la Conferencia una carta al presidente Bush instándole a cambiar de política en relación con el cambio climático y los compromisos internacionales. Esto es especialmente interesante en un momento en que se está discutiendo de todos los futuros compromisos para el segundo período de cumplimiento del Protocolo de Kyoto, después de 2012, entre los 160 países que lo han ratificado, o Partes de Protocolo, y que se está tratando también sobre el futuro para el cumplimiento de la propia Convención entre todas las Partes, incluido Estados Unidos.

También la situación africana, tan afectada por los disturbios climáticos, que están provocando inundaciones y sequías que asolan a Kenia y los países limítrofes afectando a millones de personas, ha planeado sobre la Conferencia, haciendo visible la vulnerabilidad de los países menos desarrollados al cambio climático y la necesidad de acelerar las políticas de adaptación. El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, se hizo eco de la necesidad de implementar un plan de acción especial para África.

2/ Diálogo de la Convención, revisión del Protocolo (Art 9) y futuros compromisos para los países industrializados (Art 3.9).

Existen tres vías abiertas de diálogo sobre futuros compromisos bajo el marco de la convención y bajo el Protocolo de Kyoto.

La primera vía se abrió en la conferencia del clima en Montreal del año pasado y se conoce como Diálogo de la Convención, que incluye a todas las partes de la misma, incluidos los países que no han ratificado el Protocolo como Estados Unidos y Australia, para comenzar un diálogo abierto y a largo plazo en el que se encuentren nuevos mecanismos de funcionamiento de la Convención pero suficientemente flexibles y diversos para que impliquen a todas las partes en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y por tanto la lucha contra el cambio climático. La primera sesión se desarrolló el pasado mayo en Bonn y los países intercambiaron ideas sobre su visión de cómo serían las reglas de una convención que incluyera a todos. En esta ocasión, ha tenido lugar el segundo taller de este diálogo, en el que las partes han intercambiado ideas sobre qué mecanismos, especialmente aquellos basados en el mercado, sería más aconsejable utilizar en el futuro para lograr la reducción de emisiones a un coste efectivo menor. No es de esperar que esta vía se cierre pronto porque supone solo el primer paso de un proceso que podría terminar en un compromiso global.

Además existen otras dos vías abiertas sobre el futuro del Protocolo de Kyoto:

- Artículo 9 del Protocolo: relacionado con las revisiones que periódicamente deben hacerse del mismo. Este artículo establece que la primera de ellas debe tener lugar durante esta Segunda sesión de las partes (MOP 2), por eso se ha realizado este año. Finalmente las partes acordaron que la siguiente revisión de las partes se haría en el año 2008, y que tal revisión afectaría tanto a países Anexo I o industrializados, con compromisos de reducción o topes de emisión, como a países no Anexo I o en desarrollo, que no tienen compromisos obligatorios que limiten sus emisiones. Esta revisión es imprescindible para adoptar el marco en el que posteriormente se acuerden nuevos compromisos de reducción a partir de 2012 para los países del Anexo I (siguiendo Artículo 3.9 del Protocolo) y su relación con las medidas no obligatorias que adoptaran los países no Anexo I.
- Artículo 3.9 del Protocolo: indica que al menos siete años antes del fin de la primera parte del cumplimiento del protocolo (2008-2012), deben revisarse los compromisos de reducción de los países Anexo I. Esta discusión se está tratando bajo el “Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre futuros compromisos de las partes Anexo I. El asunto de los compromisos futuros se ha tratado en un seminario que ha presentado un documento final que afirma que, para estabilizar las emisiones en la atmósfera, estas deberían reducirse a niveles de al menos la mitad de los del 2000, aunque no indica en que fecha. Además, añade cómo será su programa de trabajo:
 - Análisis de hasta que niveles de mitigación podrían llegar los países del anexo I. En este examen debe tenerse en cuenta las dimensiones medioambientales, económicas y sociales y hacerse bajo los últimos avances científicos disponibles. Por eso creen necesario esperar a la presentación del cuarto informe del IPCC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) que tendrá lugar a lo largo del próximo 2007 en sucesivas sesiones, la primera en febrero en París y la última en noviembre en Valencia con el Informe de Síntesis para los responsables políticos.
 - Principales mecanismos y herramientas necesarias para conseguir esas reducciones

Es importante resaltar que se incluye un punto que dice que todo el proceso debe hacerse siguiendo un calendario tal que impida que exista un hueco entre el primer periodo de cumplimiento (2008-2012) y el segundo después de 2012.

Durante todo el proceso ha estado presente el diferente punto de vista de los países desarrollados y los países en desarrollo, ya que los primeros apoyaban la idea de unir las dos negociaciones, mientras que los países menos desarrollados se resistían a juntar estos dos puntos de la agenda. Finalmente ambos diálogos se han concatenado certeramente, ya que en las resoluciones adoptadas se asegura que la revisión del Protocolo se hará en 2008 posibilitando que los nuevos compromisos de reducciones por parte de los países Anexo I para el segundo periodo de cumplimiento del Protocolo de Kyoto puedan lograrse en 2009, teniendo en cuenta la revisión realizada en 2008 para todas las partes.

3/ Adaptación, Capacitación, Mecanismo de Desarrollo Limpio y otros asuntos.

Aunque el tema principal de la conferencia ha sido los futuros compromisos y escenarios del Protocolo, también se han tratado otros temas importantes. Destacan los siguientes:

- Programa de 5 años de trabajo sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: Se ha aprobado el programa con actividades relacionadas con:
 - el desarrollo de metodologías y herramientas para el desarrollo de planes y medidas de adaptación;
 - mejorar la recopilación de datos sobre el clima histórico y sus impactos;
 - desarrollar modelos climáticos y escenarios probables con los datos que se disponen,
 - aumentar el conocimiento sobre los riesgos relacionados con el clima y los eventos extremos;
 - mejorar la información sobre los efectos socioeconómicos del cambio climático
 - desarrollar planes y medidas de adaptación;
 - Aumentar la investigación sobre opciones de adaptación y posibilidades tecnológicas
 - Promocionar medidas, metodologías y herramientas para la diversificación económica.

- Mecanismo de desarrollo limpio (MDL):
 - Distribución equitativa de los proyectos de MDL por los que los países del Anexo I pueden hacer inversiones y transferencia de tecnología en los países no Anexo I que reduzcan emisiones: se van a proponer diferentes normas que aseguren la distribución más equitativa de los proyectos de MDL para que áreas muy vulnerables al cambio climático pero con menos compañías privadas desarrollando proyectos, especialmente África, tengan la misma cantidad de fondos para la ejecución de estos proyectos.
 - Se abre la vía para la aceptación de proyectos programáticos, es decir de programas que incluyan una línea de proyectos individuales.
 - La inclusión o no de los proyectos sobre Secuestro y Captura de Carbono como MDL se estudiara a lo largo de los próximos dos años dadas las incertidumbres que todavía existen sobre la viabilidad de esta tecnología.

- Implementación Conjunta: se ha avanzado en la preparación de los procedimientos necesarios para aprobar proyectos de este tipo que contemplan acciones entre países del Anexo I. Queda pendiente el asunto de los fondos que la Junta Ejecutiva de Implementación Conjunta necesita para seguir funcionando.

- Mecanismos financieros de la Convención y del Protocolo:
 - Los fondos financieros que existen actualmente en la Convención y en el Protocolo son utilizados para financiar proyectos de mitigación, adaptación y aumento de capacidad. En todos los casos son manejados por el Global Environmental Facility (GEF). Actualmente, este organismo, para asegurar que los fondos que provee se utilizan correctamente, dispone de unas normas de funcionamiento complicadas. Esto provoca que los proyectos tarden en ponerse en marcha varios años. Por eso se ha decidido facilitar los procedimientos, de este modo más países podrán acceder a ellos y los proyectos, la mayoría urgentes, podrán realizarse en periodos de tiempo más cortos.
 - Además la Convención ha dado una serie de criterios al GEF que servirán como líneas prioritarias de acción. Se tiene en cuenta la necesidad de repartir más equitativamente los fondos, una demanda que los países en desarrollo llevan haciendo desde hace tiempo.
 - Este punto de la agenda está muy relacionado con la transferencia de tecnología. Aunque se ve como necesidad prioritaria entre países norte-sur, no se ha desarrollado suficientemente por lo que se está decidiendo la creación de un nuevo fondo destinado a la compra de los royalties que se deben pagar a las nuevas tecnologías para que puedan ser diseminadas a todos los países en desarrollo.

- Artículo 6 de la convención (Desarrollo del programa de Nueva Dehli): Este artículo de la convención tiene que ver con la educación, formación y sensibilización del público sobre cambio climático. Es un programa de trabajo que dura hasta el año 2007, cuyos puntos son recomendaciones, no son de obligatorio cumplimiento. Se ha decidido hacer una recopilación de las acciones que todos los países están haciendo bajo este artículo para el año 2007 y de este modo tener información suficiente sobre que lagunas siguen existiendo y cuales son los puntos más efectivos donde desarrollar el próximo programa a partir de 2007, que debe aprobarse en la próxima reunión de las partes.
- Propuesta de la Federación rusa para el desarrollo de reglas para compromisos voluntarios: Este país viene reclamando desde la pasada COP que el Protocolo de Kyoto desarrolle las reglas necesarias para que aquellos países que quieran tomar compromisos voluntarios de reducción de emisiones puedan hacerlo. Después de largas discusiones se ha decidido realizar un taller durante la próxima reunión en las partes en 2007, en el que se compartirán los puntos de vista de todos los países sobre este asunto. Es importante el desarrollo de este marco porque una de las demandas de los países Anexo I tiene que ver con la necesidad de que algunos de los países en desarrollo o no Anexo I, especialmente los llamados emergentes como China o India, adquieran algún tipo de compromiso voluntario.

4/ Plan Marco para África

África es una de las áreas del mundo más vulnerables al cambio climático, que cuenta además con una población muy desprotegida frente a sus consecuencias: sequías, inundaciones, subida del nivel del mar, ampliación de las áreas de influencia de enfermedades infecciosas... Sin embargo, el continente africano se encuentra prácticamente excluido de algunos de los mecanismos para facilitar la transferencia de tecnología, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio, ya que sólo el 3% de los proyectos MDL tiene como destino países africanos. A su vez, los riesgos de continuar la deforestación --causante de alrededor del 20% de las emisiones globales-- son muy altos en el continente, incluido el bosque tropical de la cuenca del Congo, si no se encuentran formas de compensar económicamente la no deforestación. Por todo ello, a propuesta de Kofi Annan y siguiendo la demanda hecha por numerosos colectivos sociales, incluidos los sindicatos que al inicio de la Conferencia demandaron un Plan de Acción Nairobi sobre Clima para África, se ha decidido poner en Marcha un Acuerdo Marco que involucre a las diversas agencias de Naciones Unidas y sea implementado conjuntamente por el Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

5/ Delegación sindical

En esta reunión han participado 30 sindicalistas de 14 países diferentes.

Tanto la nueva Confederación Sindical Internacional como la Confederación Europea de Sindicatos presentaron sus propuestas en la COP12, que expresaban el compromiso de los sindicatos con la Convención y el Protocolo de Kyoto y demandaban la continuidad el proceso para hacer frente al cambio climático, así como la necesidad de considerar a los trabajadores en las políticas de mitigación y adaptación. En el caso de la CES incluían una demanda a los países de la Unión Europea para reducir sus emisiones alrededor del 25% para 2020 y del 75% para 2050, así como transferencia de tecnología norte-sur.

Durante la primera semana tuvo lugar un taller organizado por la Fundación SUSTAINLABOUR, en colaboración con COTU (Organización Central de sindicatos de Kenya). El objetivo era compartir los puntos de vista que sobre el cambio climático y sus consecuencias, entre sindicalistas procedentes Kenya y de diferentes partes de Europa. Se analizaron las consecuencias que el cambio climático está teniendo en África, con graves efectos negativos medioambientales, sociales, laborales y económicos. Se trata de la región más olvidada del planeta, también en lo que se refiere a la adaptación al cambio climático. Por todo esto, la Delegación Sindical propuso en la COP12 la necesidad de la puesta en marcha del Plan Nairobi para África sobre cambio climático, propuesta coincidente con la realizada por Kofi Annan.

Se desarrolló un evento paralelo en el que se adelantaron los primeros resultados del trabajo sobre cambio climático y empleo que la Confederación Europea de Sindicatos está desarrollando con la participación de Syndex, ISTAS, Sindova y Wuppertal Institut y que finalizará a primeros de 2007. También se describieron los avances de tres de los programas que diferentes gobiernos y sindicatos tienen en común para luchar contra el cambio climático: Mesas tripartitas de diálogo social en la industria para la aplicación del Plan Nacional de Asignación y del Protocolo de Kyoto (España); Acuerdo sobre inclusión de requerimientos de estándares laborales mínimos en los países destinatarios para los proyectos de MDL (Bélgica); y Programa “Lugares de trabajo verdes” (Reino Unido). En último lugar, sindicatos africanos (Sudáfrica) y asiáticos (Bangla Desh) relataron como se está tratando el cambio climático en sus sindicatos.

Comisiones Obreras, junto a WWF/Adena presentó el “Movimiento Clima”, una recién nacida iniciativa cooperativa de organizaciones españolas muy representativas de colectivos ambientalistas, de consumidores, de solidaridad y cooperación y del mundo laboral, implementado por WWF/Adena, Interpón Oxfam, OCU y CCOO, que promueve un compromiso personal de reducción de emisiones a la vez que una demanda social dirigida a empresas y gobiernos para que actúen responsablemente frente al cambio climático. En el momento de presentar la iniciativa, apenas dos semanas después de su nacimiento, las personas adheridas con compromisos de acciones para reducir emisiones, entre ellas numerosas celebridades, superaban las 5.000 y la reducción de emisiones anual comprometida superaba las 12.000 toneladas de CO2 equivalente.

La Delegación Sindical ha desarrollado diferentes reuniones con algunos gobiernos -Nueva Zelanda, Reino Unido, Japón, España, Bélgica, Nigeria- y con la presidencia Unión Europea, para solicitar el apoyo a sus demandas: la constitución como Grupo en el marco de la Convención al igual que las ONGs medioambientales (ENGOs) o las organizaciones empresariales (BINGOs); la necesidad de que los trabajadores sean considerados en las políticas de mitigación para garantizar una transición justa, que sean tenidos en cuenta como sector especialmente vulnerable al cambio climático, y que el colectivo de trabajadores sea incluido en los objetivos de capacitación y formación del Programa de Delhi. La respuesta de todos los gobiernos ha sido muy positiva, salvo en el caso de la Unión Europea que no adquirió compromiso alguno. Cabe destacar la iniciativa del gobierno del Reino Unido para actuar conjuntamente con los gobiernos de Bélgica y España en trasladar al Secretariado de la Convención las demandas sindicales, o la del gobierno de España que expuso públicamente en su intervención ante el plenario de la Sesión Ministerial la necesidad de contar con los sindicatos en las políticas de adaptación y mitigación y de garantizar una transición justa.

Tanto el compromiso como las demandas sindicales fueron recogidas en la declaración final del grupo sindical y presentadas a la Conferencia por el Secretario General de la organización regional de sindicatos africanos CIOLS-AFRO.

6/ Conclusión

En la COP de Nairobi se ha conseguido un compromiso que asegura la continuidad del Protocolo de Kyoto de una manera decidida y sin tiempo de vacío entre el primer y segundo periodo de cumplimiento. Es un pequeño paso, pero que asegura que después del 2012 seguirá abierto el camino que el Protocolo ha iniciado. Los países desarrollados han declarado que en el próximo futuro se necesitan reducciones de emisiones del 50% respecto a las de 2000. Aunque se trata de una declaración de intenciones de reducción mucho más avanzada de las que hasta ahora se habían planteado nunca (la reducción que persigue el Protocolo de Kyoto es del 5,2% de los firmantes para 2008-2012 en relación a 1990) aún no establece fecha alguna de referencia para tal reducción y por lo tanto no se sabe si serán suficientes para garantizar que se avanza en la estabilización de emisiones de manera que se asegure que el calentamiento del planeta no supere los 2 grados centígrados. Habrá que esperar, por tanto, a que avance el proceso de revisión del Protocolo para saber cuando y como llegarán estas reducciones. La Conferencia ha decidido que la fecha de revisión sea 2008 para inmediatamente después completar este proceso. Si no se supera la falta de liderazgo político en la acción frente al cambio climático, denunciada por Kofi Annan en Nairobi, será muy difícil que unos y otros países adopten los compromisos vinculantes y voluntarios necesarios. El cumplimiento de tales compromisos implica una regulación de las actividades empresariales acorde con la importante transformación de las políticas fiscales, energéticas, industriales y de transporte que la mitigación y adaptación al cambio climático requiere.

Nairobi, 18 de noviembre de 2006